

EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR: PARENTE POBRE DAS PRETENSAS POLÍTICAS DE CONSUMIDORES NO PLANO GLOBAL

MÁRIO FROTA*

Fundador e primeiro presidente da AIDC – Associação
Internacional de Direito do Consumo
Fundador e presidente da apDC – associação portuguesa de
Direito do Consumo

EXCERTOS

“Deverá ser dada às crianças em idade escolar uma formação em matéria de consumo que lhes permita atuar como consumidores informados durante a sua vida”

“A formação do consumidor constitui uma prioridade. O conceito, de per si, recobre um campo de ação particularmente extenso: a etiquetagem alimentar, as cláusulas abusivas, o acesso à justiça, a segurança doméstica são, pois, entre vários, conteúdos de base dos programas escolares”

“A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses”

“A responsabilidade no domínio da informação e educação do consumidor incumbe, de harmonia com o princípio da subsidiariedade, em grande medida, às autoridades nacionais, regionais e locais”

[Elementos recolhidos da nossa obra intitulada
DIREITO EUROPEU DO CONSUMO, Juruá, 2007]

I PROLEGÓMENOS

1. A educação para o consumo nos instrumentos europeus

A educação para o consumo surge, no espectro europeu, na CARTA EUROPEIA DE PROTECÇÃO DO CONSUMIDOR, editada pelo Conselho da Europa (Assembleia Consultiva) a 17 de Maio de 1973:

Nela se consigna de modo singelo:

“[...]

D. O direito do consumidor à educação

(i) Deverá ser dada às crianças em idade escolar uma formação em matéria de consumo que lhes permita actuar como consumidores informados durante a sua vida.

(ii) Do mesmo modo deverão ser postos à disposição dos adultos meios educativos no domínio do consumo.”

1.2 Nos instrumentos internacionais

E, no plano global, avulta na Resolução das Nações Unidas 39/248, modificada em 1999 e ora em revisão, adoptada originalmente em 09 de Abril de 1985, que na versão actual reza o que segue:

“[...]

F. Programas de educação e informação

35. Os governos devem formular ou estimular a formulação de programas gerais de educação e informação do consumidor, incluída a informação sobre os efeitos no meio ambiente das decisões e o comportamento dos consumidores e das consequências, incluídos custos e benefícios, que possam ter a modificação das modalidades de consumo, tendo em conta as tradições culturais do povo de que se trate. O objectivo de tais programas deve consistir em capacitar os consumidores para que saibam discernir, possam escolher com fundamento os bens e

serviços, e tenham consciência de seus direitos e obrigações. Ao formular tais programas, deve prestar-se especial atenção às necessidades dos consumidores que se encontram em situação desvantajosa, tanto nas zonas rurais como urbanas, incluídos os consumidores de baixos salários e aqueles quase ou totalmente analfabetos. Os grupos de consumidores, as empresas e outras organizações pertinentes da sociedade civil devem participar nesse trabalho de educação.

36. A educação do consumidor deve, se procede, chegar a formar parte integrante do programa básico do sistema educativo, de preferência como componente de assinaturas já existentes.

37. Os programas de educação e informação do consumidor devem abarcar aspectos da protecção do consumidor tão importantes como os que seguem:

- a) Saúde, nutrição, prevenção das doenças transmitidas pelos alimentos e adulteração dos alimentos;
- b) Perigos dos produtos;
- c) Rotulação (etiquetagem) de produtos;
- d) Legislação pertinente, forma de obter compensação e organismos e organizações de protecção ao consumidor;
- e) Informação sobre pesos e medidas, preços, qualidade, condições para a concessão de créditos e disponibilidade dos artigos de primeira necessidade;
- f) Protecção do meio ambiente; e
- g) Utilização eficiente de materiais, energia e água.

38. Os governos devem dar suporte às organizações de consumidores e a outros grupos interessados, incluídos os meios de comunicação, para que coloquem em prática programas de educação e informação, inclusive sobre os efeitos das modalidades de consumo no meio ambiente e as consequências, incluídos custos e benefícios, que possam ter a modificação dessas modalidades, particularmente em benefício dos grupos de consumidores de baixos salários das zonas rurais e urbanas.

39. O comércio, quando proceda, deve empreender programas objectivos e pertinentes de educação e informação do consumidor, ou participar dos mesmos.

40. Tendo em conta a necessidade de chegar aos consumidores rurais e aos consumidores analfabetos, os governos deverão, quando proceda, formular ou incentivar a formulação de programas de informação do consumidor destinados aos meios de comunicação de massas.

41. Os governos devem organizar ou incentivar a organização de programas de formação para educadores, profissionais dos meios de comunicação de massas e conselheiros do consumidor, que lhes permitam participar na execução dos programas de informação e educação do consumidor.”

II

A EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO NOS SUCESSIVOS PROGRAMAS DE ACÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA (E INSTITUIÇÕES QUE A PRECEDERAM)

CAP. I

PROGRAMA PRELIMINAR DE ACÇÃO de 14 de Abril de 1975

1. A Europa Social – a coesão social e a política

1.1 *O Programa preliminar de acção*

O Programa preliminar radica em uma Resolução do Conselho das Comunidades Europeias cujo anexo se articula em

Introdução – I.

Considerações Gerais – II.

Objectivos da Política comunitária relativa aos consumidores – III.

Execução – IV.

[...]

1.1.1 *Informação e educação do consumidor*

No plano da informação os princípios decalcam-se sobre os que se erigiram por ocasião do **programa preliminar** de 14 de Abril de 1975.

Donde, a desnecessidade da sua revelação neste passo.

1) **Acções:**

A Comissão, no plano de que se trata, propor-se-á renovar de análogo modo o que constituirá preocupação de fundo no domínio dos projectos antevistos à luz do programa preliminar:

- Informação suficiente em relação a produtos ou serviços que revistam características especiais;
- Estímulos de molde a lograr-se a concertação entre associações e empresas: em vista de uma rotulagem voluntária ou eventuais meios de informação graciosa para determinadas categorias de produtos e serviços;
- Cooperação de instituições que se votam aos ensaios comparativos de molde a prover à difusão dos resultados no território das Comunidades Económicas Europeias;
- Demais iniciativas tendentes a um esforço de informação mais geral.

Na execução do programa, particular atenção deve ser reservada aos preços e consequente informação.

“O mercado deve comportar em si mesmo, na medida do possível, as condições estruturais de um melhor ajustamento da procura às variações de preços, principalmente pelo aumento da transparência. Tal pressupõe que se realize, nos casos adequados, consequente esforço num tríptico sentido:

- *a informação do consumidor sobre a relação qualidade/preço dos produtos e serviços oferecidos (particularmente em relação às condições de garantia e de serviço pós-venda) para uma melhoria de informação sobre os produtos, uma larga difusão dos resultados de ensaios comparativos e a informação do consumidor sobre produtos idênticos que ele não pode reconhecer como tais;*

- *a informação do consumidor sobre os preços em si. Através da melhoria das modalidades regulamentares da indicação dos preços, compreende o preço por unidade de medida, sem por outro lado encorajar práticas prejudiciais à concorrência, em matéria de fixação de preços;*

- *a informação do consumidor sobre as diferenças de preços em zonas geográficas acessíveis aos mesmos consumidores, pelo encorajamento de iniciativas locais ou regionais nesse sentido.”*

1.1.2 Educação do consumidor

O **princípio da acessibilidade** de condições e materiais para a consecução dos objectivos constantes do programa preliminar persiste.

a) Acções:

A Comissão das Comunidades Europeias propõe-se apresentar ao Conselho uma comunicação sob a epígrafe da educação e formação do consumidor e, na sequência, projecta adoptar medidas susceptíveis de

prover à educação dos adultos, “*particularmente as possibilidades de recorrer à televisão e aos cursos de férias para a promoção de quadros e membros de organizações de consumidores.*”

Terá em conta os problemas dos consumidores desfavorecidos.”

1.1.3 Promoção dos interesses do consumidor

Surge *ex novo* a rubrica autónoma sob a epígrafe.

E a justificação que o programa oferece parece, em síntese, assentar em:

- o desenvolvimento de processos que propiciem a consulta dos representantes dos interesses dos consumidores por iniciativa dos poderes públicos;
- o desenvolvimento de um diálogo regular entre consumidores e fornecedores;
- o reforço das subvenções concedidas às associações de consumidores.

Acções:

- Comunicação ao Conselho a propósito da representação das associações;
- Representação equilibrada dos consumidores no seio dos Comitês Consultivos da própria Comissão;
- Suporte económico-financeiro às associações representativas dos consumidores europeus: seminários para a formação de quadros das associações;
- Concertação entre associações europeias (à escala europeia) e os distintos meios profissionais;
- Representação adequada dos consumidores nas instituições de normalização.

CAP. II

NOVO IMPULSO de 23 de Julho de 1985

1. O Novo Impulso

O programa que se vulgarizou sob a denominação “**Novo Impulso para a Política de Consumidores**”, que veio a lume em 1985 (Doc. COM (85) 314 final de 23 de Julho de 1985) revela que os resultados obtidos pelos programas precedentes se acham aquém dos intuítos expressos.

Ao analisar as razões de insucesso ou, noutra formulação, de tão escasso êxito dos programas delineados, o “Novo Impulso” descortina 4 causas primaciais, entre as quais cumpre destacar:

Um novo entrave ao desenvolvimento da legislação emanada das Comunidades Europeias no domínio da tutela do consumidor decorre do facto de um apreciável número de rubricas dos programas se achar sob a égide dos Governos nacionais que não da Comunidade Económica.

O “**Novo Impulso**” alça a promoção dos interesses do consumidor a preocupação primeira no cerne de uma política que ancora no **bem-estar** dos cidadãos.

Ao conceito de **bem-estar** acresce o do papel económico que se reserva a um consumidor esclarecido.

O “**Novo Impulso**” retoma os **cinco direitos fundamentais** e os considerandos dos programas precedentes “que deveriam nortear as acções tendentes a garantir que os direitos se tornem reconfortante realidade na vida quotidiana dos cidadãos”.

Três os objectivos essenciais preconizados:

- As vantagens do mercado colhê-las-ão os consumidores;
- A informação e a formação visam a consecução de um tal desígnio;
- A edificação da Europa dos cidadãos “que são todos os consumidores”

constitui, enfim, o objectivo derradeiro, segundo Karel van Miert, o Comissário Europeu que detinha, ao tempo, o pelouro dos consumidores no seio da Comissão.

Ao enunciar os cinco “**direitos fundamentais**” de que a educação e a informação constituem eixos nucleares, o comissário concluiu: os direitos permanecem ao nível de puros princípios a que toda a gente adere de bom grado, mas simplesmente isso não acarreta consequências práticas – urge, pois, transformar as mentalidades”.

Se elegermos neste particular a educação do consumidor, as acções susceptíveis de desencadeamento alinhar-se-ão como segue:

- necessidades experimentadas pelos consumidores, expressas pelos seus representantes;
- a integração das matérias que lhe respeitam nos *curricula* do ensino obrigatório;
- a formação de formadores;

- a formação de adultos;
- o recenseamento e a difusão do material didáctico existente;
- a perspectiva global dos trabalhos em curso no serviço da Política do Consumidor da Comissão da Comunidade Económica Europeia.

2. As necessidades dos consumidores

Torna-se indispensável ligar as associações aos trabalhos que a Comissão se propuser elaborar nesse sentido: nomeadamente ao Comité de “expertos” da formação dos consumidores que reagrupa os especialistas governamentais e representantes de 4 instituições de consumidores escolhidos pela sua elevada competência.

A integração nos *curricula* escolares do ensino obrigatório

A situação difere de Estado para Estado.

Daí que se revele indispensável reunir pontualmente o Comité de Especialistas em “educação do consumidor”, que envolve os representantes governamentais e os mais especialistas por forma a que os trabalhos em curso se repercutam em todos os Estados.

No lapso de dois anos dever-se-ia apreciar o “estado da questão”.

3. A formação de formadores

As experiências-piloto de formação de docentes correspondem a uma necessidade basilar.

A formação estimula os professores a definir objectivos homogéneos para a educação para o consumo.

Tal formação permite-lhes:

- O domínio dos métodos de formação;
- A destriça entre o bom e o mau material didáctico (quer se trate de proveniência comercial ou institucional)
- Preparar a inserção da educação do consumidor no programa tanto na vertente vertical (disciplina em separado) como na horizontal (integrada em cada uma das disciplinas).

4. A formação de adultos

O objectivo que tende a atingir-se sob a consigna “**consumidor advertido**”, não dispensa a formação do consumidor adulto.

A informação por si só não é suficiente.

A informação deve ser assistida de uma adequada formação que lhe permita assinalar de imediato as noções que se lhe inculcam, na ausência do que nada se aproveitará.

Dificuldades se suscitam, em particular, por não haver qualquer factor de inserção em uma estrutura escolar, salvo no que toca aos **cursos regulares** de adultos (no âmbito do ensino recorrente).

Países há em que a **formação** se processa em **universidades abertas**, em **universidades populares** ou em **acções pontuais**, promovidas pelas autarquias locais, por associações recreativas e culturais e pelas próprias associações.

A formação de adultos, no quadro do **novo impulso**, constitui domínio por excelência de intervenção, carecendo, como se realça, de reflexões aprofundadas e de estudos preliminares.

5. O recenseamento e difusão do material

A preparação do material auxiliar de pedagogia e didáctica constitui outra das rubricas da acção que se visa empreender neste capítulo.

A criação de uma “pedagoteca”, tal como a concebeu o Instituto Nacional do Consumo francês, constitui magnífico exemplo e figurino digno de ser adoptado pelas instituições congéneres e pelos demais países membros.

As exposições de auxiliares de didáctica neste particular constituem excelente meio adjuvante da difusão do material didáctico.

No plano das Comunidades Europeias perspectiva-se a intervenção a dois títulos:

- a médio prazo, criar uma pedagogoteca europeia, com antenas em cada um dos países membros;
- a curto prazo, encorajar os Estados membros a criar centros nacionais e assegurar a nível das Comunidades a circulação de informações pela organização de encontros pontuais dos responsáveis nacionais e pela formação de um quadro de referência homogénea.

Visa-se ainda a definição de um *código deontológico* do material didáctico para a educação do jovem consumidor

6. O conjunto de trabalhos do serviço de consumidores

Como se exprime K. Sokolsky, “a formação do consumidor constitui uma prioridade. O conceito, de per si, recobre um campo de acção particularmente extenso: a etiquetagem alimentar, as cláusulas abusivas, o acesso à justiça, a segurança doméstica são, pois, entre vários, conteúdos de base dos programas escolares”.

Importa:

- estudar a forma de “vulgarizar” aspectos complexos dos temas enunciados de modo a torná-los acessíveis a jovens e adultos,
- buscar o material disponível, adaptá-lo à evolução da legislação e promover a sua difusão,
- congregar esforços de entre as Direcções-Gerais, em particular com a DGX que dispõe de suporte didáctico / mediático ou a DGV que possui uma rede de escolas-piloto para a educação para a saúde, de molde a alcançarem-se os objectivos preconizados.

CAP. III

ACTO ÚNICO EUROPEU

O ADVENTO DO TRATADO DE MAASTRICHT

SECÇÃO ÚNICA

PLANO TRIENAL DE 1990/1992

1. O Acto Único Europeu e o relançamento da política de consumidores: O Plano

O PLANO DE ACÇÃO TRIENAL DE 1990/1992

Identificadas quatro áreas de interesse prioritário:

- 1. Representação dos consumidores**
- 2. Informação dos consumidores**
- 3. Segurança dos consumidores**
- 4. Contratos e protecção dos seus interesses económicos**

Implementação

Assegurar a implementação das directivas importantes para o consumidor

Representação

1. Finalizar a constituição do Conselho Consultivo dos Consumidores e incentivar o desenvolvimento de iniciativas similares nos Estados-membros.

2. Apoiar o desenvolvimento de associações de consumidores, especialmente na Europa do Sul e Irlanda, mediante assistência técnica e/ou financeira a projectos e acções, bem como o intercâmbio de informações e experiências.

3. Encorajar uma maior concertação produtor/consumidor.

Informação do consumidor

1. Comunicação ao Conselho sobre a informação do consumidor (estratégia e acções) (1990).

2. Apoio a iniciativas locais de três projectos-piloto de informação do consumidor europeu e centros de aconselhamento para as regiões fronteiriças em 1991 e 1992, aproveitando a experiência adquirida pelos Serviços da Comissão em actividades similares.

3. Promoção da cooperação entre as associações de consumidores e os sistemas de ensino no intercâmbio de materiais com vista à melhoria do ensino.

4. Colaboração com os programas de informação e sensibilização da juventude.

Transparência

1. Procurar a máxima transparência, especialmente nos serviços bancários e de seguros, se necessário através de legislação comunitária, tendo em vista o apoio à capacidade de escolha dos consumidores.

2. Propostas para garantir a transparência nas transferências e pagamentos financeiros transnacionais (1991).

3. Análise das directivas vigentes em matéria de rotulagem, tendo em vista a sua racionalização e aperfeiçoamento e tendo em conta a evolução das necessidades

- Alteração de Directiva 79/112/CEE relativa à rotulagem dos géneros alimentícios (1990);

- Proposta de Directiva sobre a rotulagem dos produtos em geral (1991).

4. Desenvolver o conceito de rotulagem em apoio dos produtos de qualidade (1990/1991)

Testes comparativos

1. Incentivo à realização de testes comparativos para dar resposta às necessidades do mercado, tendo em conta o memorando da Comissão COM(89)209 (1991-1992).

2. Proposta de directiva no sentido de incentivar a publicidade comparativa (alteração da directiva 84/450/CEE) (1990).

Segurança

1. Proposta de decisão do Conselho que prorrogue o sistema de troca rápida de informações (1990).

2. Análise da necessidade eventual de uma proposta relativa à responsabilidade por danos físicos resultantes de serviços.

3. Alteração da directiva relativa aos cosméticos (1990).

4. Preparação de uma lista de produtos que mereçam atenção prioritária dos consumidores em termos de elaboração de normas e de informação (1991).

Transacções dos consumidores

1. Proposta de directiva sobre cláusulas contratuais abusivas (1990).

2. Análise de possíveis iniciativas com vista a simplificar os contratos transnacionais celebrados pelos consumidores, as garantias e os serviços pós-venda.

3. Análise dos meios de valorar o acesso dos consumidores à justiça e a acções de indemnização (1991).

4. Proposta de directiva relativa às vendas à distância (1990).

CAP. IV

PLANO TRIENAL DE 1993/1995

1. O Plano de Acção Trienal de 1993/1995

O Segundo Plano trienal de Acção assenta no eixo

- Informação
- Acesso à justiça
- Saúde e segurança

Para além de um consequente esforço de integração da política dos consumidores nas demais políticas da Comunidade Europeia.

As prioridades que se estabelecem no triénio em epígrafe contemplam, pois, os domínios em realce, sem descurar outros que, em decorrência, se

revelam imprescindíveis para que o estatuto do consumidor no Mercado Interno, delimitado pelas fronteiras da Comunidade Europeia, se reforce e se observe.

Do plano emerge:

“Reforçar a Informação do consumidor

- O relatório sobre o funcionamento do mercado interno apresentado a 26 de Outubro de 1992 à Comissão pelo grupo de alto nível presidido pelo Sr. Sutherland, relatório esse intitulado “O mercado interno após 1992. Responder ao desafio”, estabelece uma lista de recomendações destinadas a dar uma resposta às incertezas dos consumidores. O relatório insiste na criação de uma estratégia de informação e nos problemas de acesso à justiça.

A Comissão tenciona levar bastante em conta estas recomendações na acção futura em matéria de protecção do consumidor. A Comissão adoptou ainda, a 5 de Maio de 1993, uma Comunicação designada “Por uma melhor coordenação e reforço da política de informação e de comunicação no Mercado Único”, com o objectivo de assegurar uma maior eficácia na difusão da informação sobre o mercado interno.

Esta iniciativa baseia-se no princípio de uma melhor coordenação entre os diversos instrumentos e serviços da Comissão, bem como no princípio da selecção da informação em função de grandes categorias de cidadãos. Desta forma, este documento refere-se expressamente ao consumidor enquanto grupo-alvo das acções a empreender.

- A informação é essencial para permitir que o consumidor beneficie das vantagens no mercado único. De forma geral, a liberdade de escolha não pode ser efectiva se as condições do mercado não forem conhecidas e se as informações existentes não forem divulgadas. A falta de informação coloca o consumidor numa situação de inferioridade face aos fornecedores e impede o mecanismo da concorrência. A atenção dada à informação pelas associações de consumidores ilustra esta importância e vai no mesmo sentido da preocupação da Comissão.

- As acções já empreendidas em matéria de informação nos locais de venda sobre as características técnicas dos produtos serão prosseguidas e aprofundadas. Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros de 2 de Março de 1993 relativa as medidas futuras em matéria de rotulagem dos produtos no interesse dos consumidores, a Comissão lançará uma série

de acções destinadas à sua aplicação e a assegurar uma boa rotulagem informativa.

O método escolhido consiste em aproximar os representantes dos fornecedores e dos consumidores. O programa esforçar-se-á por chegar a um acordo sobre as necessidades em matéria de rotulagem para cada categoria de produto e assegurar a utilização mais ampla possível de soluções aceites por todos os intervenientes no mercado. Convém, além disso, reforçar a informação do consumidor para que ele possa escolher os produtos tendo um bom conhecimento dos respectivos efeitos sobre o meio ambiente.

Nesta óptica, o programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável – COM (92) 23 final – sublinha, no vol. II, pág. 73, que: “Para que o indivíduo, enquanto consumidor, possa fazer uma escolha racional e devidamente informada, é necessário que a informação relativa ao produto que lhe é fornecida cubra todos os aspectos relevantes como as condições de funcionamento, a fiabilidade, a eficiência energética, a durabilidade, os custos de exploração, etc., e que essa informação lhe seja fornecida de forma imparcial e apoiada por garantias reais e fiáveis”.

O Regulamento (CEE) n.º 880/92 do Conselho, de 23 de Março de 1992, relativo a um sistema comunitário de atribuição de rótulo ecológico, contribuirá para esse objectivo.

- Por outro lado, os Inquéritos sobre os preços patrocinados pela Comissão constituem uma fonte de informação insubstituível. Os testes comparativos demonstraram igualmente o seu interesse pelo sucesso que alcançam junto dos consumidores.

As acções empreendidas para assegurar uma cobertura dos problemas do consumo pelos órgãos de comunicação social, em especial a nível comunitário, têm igualmente um impacto positivo. Além disso, a informação sobre os desenvolvimentos no domínio do consumo na Comunidade, fornecida directamente pela Comissão às organizações intermédias (organizações de consumidores, institutos do consumo, centros de informação, órgãos de comunicação social), deverá continuar a ser desenvolvida, a fim de consolidar os laços estabelecidos com essas mesmas organizações.

O apoio da Comissão às organizações de consumidores nas suas acções de formação de adultos e de jovens consumidores, nas escolas, em especial

para o aperfeiçoamento do material didáctico, deverá igualmente ser desenvolvido.

- Além disso, a Comissão pretende pôr em prática, a partir de 1993, uma nova iniciativa, que consiste em publicar um guia do consumidor europeu no grande mercado e a lançar a realização, em cooperação com as associações de consumidores interessadas, de guias sectoriais ou nacionais ligados à realização do mercado interno. O guia procurará, de forma muito concreta, ser útil ao consumidor europeu no mercado único. A necessidade de tal guia resulta claramente do êxito das publicações já lançadas por numerosas instituições ou associações a nível local ou regional.

O guia deverá receber a mais ampla divulgação possível na Comunidade, em especial pelas organizações intermédias, Incluindo a rede associativa e os centros de informação dos consumidores.

- Os centros transfronteiriços de informação dos consumidores constituem uma experiência que já demonstrou o seu grande interesse. Instalados nas regiões fronteiriças, estes centros têm por missão fornecer informações relativas às ofertas, aos preços, ao direito aplicável e todas as outras informações práticas sobre a região, isto é, dos dois lados da fronteira. O funcionamento dos centros é assegurado por organizações dos sectores público ou privado competentes em matéria de consumo, com a ajuda da Comissão.

Será incentivada uma estreita colaboração com outras organizações. A Comissão dá o impulso necessário a criação dos centros e toma a seu cargo, nesta fase, metade do respectivo custo de funcionamento, até um limite máximo. A primeira fase prevê a criação de 10 centros; 6, já inaugurados, instalados em Lille, Luxemburgo, Barcelona, Gronau, Aix-la-Chapelle//Eupen/Heerlen e Vale do Ave.

A abertura de 4 outros centros está prevista para 1993 em Marselha-Turim, Flensburg, Kehl e Vitoria. Naturalmente, estes 10 centros não cobrem o conjunto das necessidades das regiões fronteiriças. A Comissão, consequentemente, pretende desenvolver a experiência, iniciando a criação de novos centros, privilegiando sempre as regiões fronteiriças para a respectiva implantação.

A actividade destes centros será valorizada no quadro de uma nova política coerente da Comissão em relação a todas as redes existentes na Comunidade, a criar brevemente, no seguimento da adopção pela

Comissão, em 30 de Junho deste ano, da sua nova estratégia de informação e comunicação.

Esta política terá por base a definição de um conjunto de direitos e obrigações das diversas redes e organizações intermédias a que a Comissão presta o seu apoio. O objectivo a alcançar é a valorização das sinergias entre os vários intervenientes no âmbito da informação de carácter comunitário. A Comissão elaborará em 1995 um relatório de avaliação com base na experiência adquirida nesses centros transfronteiriços de informação.

- *Estas iniciativas precisam de ser completadas por acções mediáticas de sensibilização dos consumidores para os seus novos direitos no grande mercado. Essas acções inscrever-se-ão no quadro da aplicação das recomendações do relatório Sutherland e da estratégia de informação e comunicação acima referida sobre uma melhor informação dos cidadãos da Comunidade. Convirá, em especial, examinar, se necessário com os Gabinetes de Representação nos Estados-membros, em que medida essas acções poderão apoiar-se no recurso aos meios audiovisuais.*

[...]

CAP. V

O PLANO DE ACÇÃO TRIENAL 1996/1998

1. Especialidades: o Plano de Acção Trienal de 1996/1998

As prioridades definidas no plano de que se trata projectam-se em dez pontos, em hierarquização que se nos afigura haver sido escalonada face ao quadro expectável de tempo.

“1. Centrar esforços na melhoria da educação e informação dos consumidores

Estando uma informação inadequada na origem de muitos problemas para os consumidores, a conclusão lógica é a de que a existência de boa informação permitirá ultrapassar muitas dessas dificuldades. Poder-se-ia pensar que a explosão de serviços de informação que conhecemos actualmente vem facilitar a vida dos consumidores. A realidade é, porém, algo diferente; os consumidores vêem a sua situação complicar-se porquanto sentem cada vez maiores dificuldades em escolher as informações apropriadas e pertinentes que os habilitem a seleccionar os bens e serviços de que necessitam.

Importa reflectir sobre os meios de estimular uma investigação independente a levar a cabo nas universidades e noutros centros de excelência, tendo em vista o desenvolvimento de um conhecimento especializado sobre uma série de questões ligadas ao consumo.

As condições de mercado alteraram-se em todos os Estados-membros com a realização do Mercado Interno. Se os consumidores não estiverem suficientemente conscientes destas alterações sairão prejudicados. A tarefa que compete às autoridades públicas de fazer cumprir e controlar o cumprimento da regulamentação resultará mais difícil se os consumidores não estiverem vigilantes e prontos a assinalar quaisquer falhas no mercado. Os Estados-membros têm um papel crucial a desempenhar na questão da informação dos consumidores, sendo intenção da Comissão complementar e apoiar esse trabalho.

As bases em que assentará este trabalho foram lançadas e o volume de conhecimentos especializados e “know-how” é considerável. Agora o grande desafio é conseguir uma projecção em larga escala da informação mais importante por forma a que se obtenha um efeito máximo dessas alterações do mercado. Para tanto, é necessária uma utilização intensiva dos meios de comunicação audiovisuais e electrónicos. As vantagens que daí advirão terão repercussão não apenas a nível do mercado, mas também na melhoria da atitude das populações face à Comunidade Europeia em geral, num momento em que a percepção da relevância do seu trabalho em prol do bem-estar dos cidadãos está a diminuir.

A informação por si só não basta para responder às necessidades dos consumidores. A menos que seja feito um esforço sério, através de uma educação do consumidor bem direccionada e desde os primeiros anos da escola, que conduza à compreensão de uma série de temas, desde nutrição e saúde até ao funcionamento dos mercados, muitos consumidores não estarão preparados para se movimentarem a vontade em mercados modernos. É da maior importância o papel que a educação pode desempenhar na evolução para o consumo sustentado ou na preparação para a sociedade da informação. Se não for adoptada uma abordagem adequada o mais provável é que as desconfianças dos consumidores os inibe de participar em tais projectos. Para que se disponha de uma oferta sofisticada, é necessário que a procura o seja também.

A responsabilidade pela educação dos consumidores recai evidentemente nos Estados-membros. Cabe à Comissão chamar a atenção para esta necessidade, ajudando e complementando a acção da maneira mais adequada.

[...]

CAP. VI O TRATADO DE AMSTERDÃO E O PLANO TRIENAL DE ACÇÃO DE 1999/2001

1. **Generalidades:** o artigo 153 do Tratado.

O **Tratado de Amsterdão**, sob cuja égide o plano de acção trienal 1999/2001 se desenvolveu, consigna no n. 1 do seu artigo 153, os objectivos globais neste particular:

“A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.”

Como se afirma no documento de base em que ancora o plano: “[...] a **promoção da saúde**, da **segurança** e dos **interesses económicos** dos consumidores e destes três direitos (à **informação**, **educação** e à **organização** para a defesa dos seus interesses) constituem os objectivos fundamentais da política dos consumidores da União Europeia.

A promoção destes três direitos é fundamental para dar aos consumidores “**uma voz mais activa**”¹.

Do Tratado não consta um qualquer itinerário demarcado que confira exequibilidade aos objectivos nele consignados.

É à Comissão Europeia que incumbe delinear as directrizes por que se pautarão as políticas neste particular.

O tripé em que o plano se alicerça, na singeleza dos seus termos, define-o a Comissão Europeia destarte:

– **Uma voz mais activa para os consumidores em toda a União Europeia**

– **Um nível elevado de saúde e de segurança para os consumidores da União Europeia**

– **Pleno respeito dos interesses económicos dos consumidores da União Europeia.**

A Comissão Europeia ter-se-á permitido suscitar a cooperação com os Estados que integram a União de molde a tecer uma rede de cumplicidades para que o desenvolvimento harmonioso de planos, projectos e programas se alcance.

Até então, como se salientara, as bases em que assentava a cooperação se tinham por fragmentadas ou até inexistentes, prosseguindo as actividades de forma episódica e não sustentada.

Nem sempre os propósitos mais fundados se cumprem, já que nem sempre a articulação entre as políticas (onde as haja) dos Estados-Membros e a da União se harmonizam ou fundem.

Daí as preocupações manifestadas pela Comissão Europeia que centrou a sua bateria de fogos nos três alvos já enunciados, cujo recorte se impõe nos passos subsequentes.

[...]

2. As directrizes políticas

2.1 A autonomia ética dos consumidores e sua expressão plural: uma voz mais audível dos consumidores

“No intuito de contribuir para a promoção da educação para o consumo nos Estados-Membros, a Comissão, em colaboração com as autoridades nacionais, regionais ou locais, irá incentivar a troca de boas práticas em matéria de integração desta temática nos programas escolares.

A Comissão irá privilegiar sobretudo a elaboração de materiais didácticos, a formação de professores e a interacção entre escolas e o seu meio envolvente, incluindo representantes do tecido empresarial”.

(in Plano de Acção Trienal 1999-2001)

2.1.1 A educação para a sociedade de consumo

A **educação para a sociedade de consumo** constitui deveras o cabouco fecundo sobre que se ergue uma qualquer política de promoção de interesses e de protecção dos direitos do consumidor.

A acção que se perspectiva neste passo assenta:

- Na **formação de formadores** (em regra, os formadores natos serão os professores dos diferentes graus e ramos de ensino)

- Na **elaboração de materiais didáticos** e

- Na **interacção das escolas, meio circundante e tecido empresarial**

A **formação** não se esgota, porém, na que tem como público-alvo os professores.

A **formação** – forçoso é que abarque os **técnicos de informação** que em instituições públicas e privadas exerçam funções ou ainda os quadros dos departamentos de consumidores das empresas.

A **formação** *intra* ou *extra curricular* deve coenvolver ainda em particular os juristas – quer se achem afectos à judicatura, ao Ministério Público, ou à barra, ante o incremento da conflitualidade no domínio das relações económico-jurídicas de consumo: a formação processar-se-á tanto no plano de estudos dos cursos de graduação, como nos de pós-graduação, ou nas escolas em que se professe a preparação dos que elegem qualquer das carreiras jurídicas para aí debutarem.

A educação (e a *formação*, nas vertentes por que se desdobra: a **inicial** e a **subsequente, contínua** ou **permanente**) terá de constituir a pedra angular de uma qualquer abordagem neste domínio. E o plano consagra-o de forma inequívoca.

Ponto é saber se a *praxis* confirma as miríficas intenções que se lobrigam na lapidar arquitectura do plano.

2.1.2 A *informação* sob o *influxo* de novas estratégias

A **informação** constitui também um dos pilares de uma qualquer política de promoção dos interesses do consumidor.

A **informação**, no plano de que se trata, não se circunscreve, em particular, ao espaço geográfico restrito de cada um dos Estados.

Relevância neste passo para os centros fronteiriços de informação (os denominados “euroguichets”) que se incrustam no eixo nuclear do mercado interno: em regiões que se balanceiam entre os diferentes Estados.

Onze dos quinze Estados-Membros dispõem de centros de informação: o volume de informação ronda as 50 000 pretensões/ano deduzidas perante tais centros.

A evolução conceitual que se opera nas missões que ao centro se cometem é algo que convém reter: de simples plataforma de informação

a uma autêntica base dos interesses da União Europeia co-implicada em acções de formação de jornalistas e de “fazedores de opinião” e um suporte de “**Diálogo permanente com os cidadãos e as Empresas**”, que aspira a estabelecer sinergias mais estreitas entre as redes da Comissão Europeia de molde a carrear aos consumidores e às empresas informação consequente acerca dos seus direitos no **mercado interno**.

Para além, porém, dos centros transfronteiriços, a informação tal como o plano a enquadra, deverá assentar em campanhas **temáticas**.

E, na estratégia que ora se define, realce para:

- centrar a mensagem em um tema a que se confere prioridade, de entre os temas a versar;
- conagração das associações de consumidores, agências nacionais, empresas e demais interessados na preparação e desenvolvimento das campanhas;
- avaliação do impacte das campanhas na opinião pública;
- campanhas que, por norma, não excederão um ano;
- incentivar as associações de consumidores a interconectarem as páginas *web* por forma a que haja um só ponto de acesso à **informação** que é seu intuito prestar.

A **informação** persiste, pois, como **essencial** para que o consumidor se mova no mercado com o domínio das situações e com plena autonomia. E de molde a ter uma clara percepção do “mundo que se constrói” e da Europa que derruba fronteiras, afeiçoa processos e tende à harmonização dos interesses dos que a povoam.

[...]

CAP. VII

O TRATADO DE NICE E

O PLANO QUINQUENAL DE ACÇÃO DE 2002-2006

1. Generalidades

A estratégia da Comissão Europeia no domínio da política de consumidores, no termo do plano trienal 1999-2001, só tardiamente se delineou.

Exaurido o horizonte temporal do plano que se finara em 31 de Dezembro de 2001, só a 8 de Junho de 2002 se deu à estampa o novo plano

(quinquenal) para o período compreendido entre 2002-2006, adoptado, porém, a 7 de Maio de 2002.

Os objectivos que nele se compendiam traduzem-se de forma simples em três ideias:

- *asseguramento de um elevado nível comum de tutela da posição jurídica do consumidor*
- *aplicação efectiva das regras que conformam o estatuto europeu do consumidor*
- *a participação das instituições de consumidores na definição das políticas empreendidas no seio da comunidade.*

O primeiro dos objectivos (“*um elevado nível comum de protecção jurídica do consumidor*”) assenta em distintas acções singulares, a saber, por um lado, o seguimento das **situações de facto no domínio da praxis negocial**, tal como emerge do “**Livro Verde da Defesa do Consumidor na União Europeia**”² e, por outro, o desencadeamento de um sem número de iniciativas centradas em torno da **segurança dos serviços**.

O segundo dos objectivos (“*aplicação efectiva das regras que regem neste domínio*”) pressupõe a consecução de acções tendentes a uma **efectiva cooperação administrativa** entre os Estados-membros e, em seguida, o desenho de peculiares **mecanismos de reparação dos prejuízos** que produtos e serviços causem aos consumidores.

O terceiro dos objectivos (“*a participação das instituições de consumidores nas políticas da União Europeia*”) impõe acções que consistem na **revisão de instrumentos susceptíveis de assegurar a participação**, por via representativa, das **estruturas de consumidores** no processo de definição de políticas nas instâncias europeias e na criação de projectos tendentes à **formação** e ao **reforço das capacidades** dos dirigentes das instituições em causa.

A política europeia de consumidores é deveras “*elemento central de um dos magnos objectivos estratégicos da Comissão Europeia*” – **contribuir para uma melhor qualidade de vida para todos**³.

A política europeia de consumidores constitui ainda um dos pilares da estratégia que visa a desencadear um novo impulso em ordem à modernização da economia europeia.

Ponto é que se não conceba, como, por vezes, constitui preocupação das sucessivas instâncias, o consumidor como **agente económico** e se **não afivela a máscara** a uma tal circunstância.

Ao menos, no plano das intenções, os instrumentos de que nos socorremos exprimem o sentimento, após as afecções profundas pelas vulnerabilidades da “segurança alimentar”, de que urge se reorganizem as actividades científicas e de regulamentação por forma a assegurar a **independência, transparência** e uma **mais adequada protecção dos interesses** (no plano da saúde e da bolsa) **dos consumidores**.

O que é susceptível de indiciar a crescente relevância atribuída à política de consumidores.

De par, porém, com a estratégia delineada neste particular, há o desenho próprio em tema de “**segurança alimentar**” de uma política em separado (que força é se perspective articuladamente)⁴.

2. Razão de ser e fundamentos da nova estratégia

A Comissão Europeia considera, aliás, de forma elementar que “o *desenvolvimento da política de consumidores... é o corolário indispensável do estabelecimento progressivo do mercado interno*”: a livre circulação de produtos e serviços tornou necessária a adopção de regras comuns ou, ao menos, convergentes, de molde a assegurar em simultaneidade uma suficiente tutela dos seus interesses e a eliminação dos obstáculos regulamentares e das distorções da concorrência.

2.1 O tripé que tende a reforçar-se é o das exigências fundamentais em tema de:

- saúde
- segurança
- interesses económicos.

A soma dos interesses neste passo coenvolvidos garante, ao que se assevera, um **elevado nível de protecção** susceptível de permitir que se alcancem as expectativas dos cidadãos-consumidores.

E, neste particular, se perspectiva uma estratégia que privilegia:

- **produtos e serviços seguros**
- **informações pertinentes** de molde a atingirem-se **escolhas adequadas**

• obstáculos a **práticas abusivas** mediante o recurso a medidas de natureza legislativa e de outra índole com impacto directo no mercado, a saber:

- **normalização**
- **códigos de conduta ou de boas práticas.**

A política comunitária assenta ainda no propósito de conferir aos consumidores:

• **capacidade** de compreensão das políticas que os afectam e de contribuírem para a sua

- **definição.**

Ao alcance do consumidor devem ser postos

• **meios** que lhes permitam promover os seus interesses mediante a superação dos obstáculos que inibem o **acesso ao mercado** interno:

- **amplitude da escolha**
- **preços** mais baixos
- acessibilidade **económica**
- **disponibilidade** dos serviços essenciais.

Como se sustenta nos considerandos da estratégia

“A política de consumidores tem, pois, como objectivo estabelecer um **“ambiente coerente e comum que permita efectuar compras além-fronteiras no território da União Europeia com toda a confiança”**.”

Outra das vias que se visualizam é a que se conecta na integração sistemática dos consumidores nas demais políticas que se imbricam no seu estatuto: **mercado interno, ambiente, desenvolvimento sustentável, transportes, serviços financeiros, comércio externo...**

Por último, dois planos se divisam ainda: o da

• **responsabilidade partilhada** entre a União Europeia e as autoridades nacionais;

e o do

• **esforço conjunto** de todos os sectores políticos da União Europeia e a todos os níveis: *regional, nacional e europeu*⁵.

[...]

2.2 Informação e educação do consumidor

A responsabilidade no domínio da **informação e educação** do consumidor incumbe, de harmonia com o princípio da **subsidiariedade**, em grande medida, às autoridades nacionais, regionais e locais.

2.3 A informação ao consumidor

A **informação**, em particular em países em que o grau de desenvolvimento não é muito elevado, constitui a preocupação primeira, seguindo-se-lhe, por ordem de importância, a **educação** (e a **formação**).

“As crescentes expectativas dos cidadãos de dispor de pleno e fácil acesso a informações sobre os assuntos europeus exigem uma política de informação moderna, eficiente e fiável, que tenha em conta as evoluções mais recentes em matéria de investigação e de conhecimentos”.

A informação constitui um permanente desafio à Comissão e demais instituições europeias particularmente empenhadas em uma política de abertura assente no princípio da responsabilidade.

As políticas de consumidores repercutem-se no quotidiano de cada um e todos.

A Comissão desenvolveu, em anos precedentes, instrumentos de informação dirigidos aos consumidores e a grupos-alvo específicos: de entre tais instrumentos registem-se a “*página na rede mundial de informação*”, o boletim “*Consumer Voice*” e um sem número de campanhas de informação. Aos Centros Europeus do Consumidor cabe relevante papel na informação directa ao consumidor no que toca às iniciativas da União.

A Comissão aperfeiçoará os mecanismos em ordem a beneficiar a **política de informação**.

De entre as acções a empreender, avultarão campanhas de prevenção do tabagismo dirigidas aos jovens, como manifestação relevante que importará realçar.

2.3 Educação (e Formação) do Consumidor

A educação (e a formação) do consumidor, no contexto do mercado interno, constitui instante necessidade.

Na perspectiva do alargamento mais premente se torna.

O objectivo principal é o de conferir ao consumidor as bases para que se mova em um mercado extenso, cónscio dos seus direitos e interesses, ciente das potencialidades que se lhe oferecem nesse espaço.

Domínios como os da especificidade do mercado que se lhe abre, o intercâmbio de experiências e *praxis* negocial em cada um dos espaços e a dimensão europeia dos direitos ter-se-ão como essenciais.

Força é conferir ao consumidor as bases para que se couse contra artificios, sugestões e embustes tão frequentes no mercado de molde a poder separar com segurança o *trigo* do *joio*.

A Comissão elaborará **instrumentos educativos interactivos** em linha, disponibilizando-os aos quadros das associações de molde a prover à sua formação particularmente sobre

- aspectos específicos das operações mercantis transfronteiriças, v.g., os serviços financeiros;
- os direitos dos consumidores na União Europeia.

A Comissão adoptará as boas práticas desenvolvidas pelos Estados-membros e pelas instituições de consumidores.

CAP. VIII

PLANO SEPTENAL DE ACÇÃO 2007/2013

I

1. Preliminares

[...]

2. Razões de método

A agregação das políticas e programas de saúde e demais interesses dos consumidores em um quadro único visa, de análogo modo, um objectivo que é o do recrudescimento da eficácia de uma política europeia para os cidadãos.

Os objectivos de tais políticas que emanam dos artigos 152 e 153 do Tratado de Nice relevam de um sem número de objectivos comuns, a saber, os de promover

- a saúde
- a informação e a educação (formação)
- a segurança
- a integração da saúde e interesses dos consumidores nas demais políticas.

A tipologia de acções é similar em mira dos objectivos por cuja consecução urge se pugne:

- informação dos cidadãos

- audição e consulta dos partícipes
- actividades convergentes e agregadoras (*mainstreaming*)
- avaliação dos riscos...
- ...

3. A política de consumidores *tout court*: Por um Mercado Europeu para Consumidores Europeus

3.1 A situação actual

Sendo insofismavelmente maior a percepção da relevância da confiança dos consumidores enquanto condição essencial para os mercados, o facto é que este aspecto não se foi suficientemente tido em conta em todos os domínios políticos.

Nem todos os Estados-membros conferem hoje em dia uma acrescida prioridade à **protecção dos consumidores**, em razão sobretudo da crise que em 2007/2008 se abateu sobre a Europa e o mundo civilizado.

As empresas parece reconhecerem os efeitos positivos da legislação europeia de protecção do consumidor acerca do desenvolvimento do mercado interno, no reforço da confiança dos consumidores e na exclusão dos profissionais desonestos do mercado. A importância de uma representação forte e credível dos consumidores é de análogo modo reconhecida como de extrema valia.

Como o revela a análise de impacto, é imprescindível progredir nos domínios considerados como de absoluta prioridade para a política de consumidores.

Os objectivos actuais – um **nível comum elevado de protecção dos consumidores, uma boa aplicação da legislação e uma influência acrescida dos consumidores na elaboração das políticas** – permanecem, por conseguinte, válidos e bem assim o que consiste em integrar os interesses dos consumidores nas demais políticas delineadas e prosseguidas no seio da União Europeia.

De forma análoga, a elaboração de dados que permitam compreender os problemas e as necessidades dos consumidores permanece um desafio, mau grado os progressos registados recentemente.

Um mercado integrado carrega vantagens económicas ao consumidor (**maior escolha de produtos e serviços, concorrência fundada na**

qualidade, preços mais baixos, valorização do nível de vida). As políticas susceptíveis de visar o mercado interno deverão processar-se de sorte que tais vantagens se materializem, nomeadamente no que se refere à qualidade de produtos e serviços, à sua acessibilidade, assim como a sua integração. O mercado interno não pode funcionar correctamente sem a confiança dos consumidores. Torna-se indispensável assegurar-lhes uma protecção adequada a fim de garantir ao mercado crescimento e competitividade.

3.2 Acções projectadas

3.2.1 Compreender melhor os consumidores e os mercados

O ponto consiste em:

- desenvolver e actualizar a base de conhecimentos científicos e as ferramentas disponíveis em ordem a avaliar a exposição dos consumidores às substâncias químicas, nomeadamente na perspectiva da segurança geral dos produtos e contribuir para a aplicação do REACH⁶.

- elaborar indicadores e critérios de referências comparáveis no quadro da política de consumidores: medir o sucesso do mercado na perspectiva dos resultados carreados aos consumidores, por exemplo, no que se refere aos *preços*, ao *volume das transacções* transfronteiriças efectuadas pelos consumidores, ao volume do *marketing* transfronteiriço, às *fraudes no consumo*, nos *acidentes* e nas *lesões deles resultantes*, às *denúncias dos consumidores*, com precauções peculiares nos *serviços de interesse geral*;

- adquirir um conhecimento aprofundado das demandas e comportamentos dos consumidores e das suas interacções com as empresas, assim como dos efeitos da regulamentação nos mercados, ao efectuar-se um trabalho, por exemplo, sobre a informação dos consumidores e indagando da sua satisfação, com a ajuda do programa estatístico da União, enquanto necessário.

Algumas das suas actividades poderão integrar-se no 7º programa-quadro de investigação.

3.2.2 Regulamentar melhor a protecção dos consumidores

[...]

3.2.3 Melhorar a aplicação da lei, o seu acompanhamento e as vias de acção

[...]

3.2.4 Melhorar a informação e a educação dos consumidores

Marco que consiste em:

- informar o consumidor, em colaboração com os Estados-membros, no que se refere, por exemplo, aos seus direitos e aos meios de acção à sua disposição: as informações fornecidas versarão designadamente sobre os ensaios comparativos e visarão igualmente a uma melhor sensibilização às ofertas disponíveis na União Europeia;
- desenvolver a educação dos consumidores, apoiando-se em um trabalho piloto realizado até ao momento no domínio da educação;
- dar a sua contribuição às autoridades nacionais para a educação dos consumidores, afirmando-se nesse particular uma dimensão europeia e promovendo acções dirigidas ao universo-alvo dos jovens consumidores;
- zelar por que os consumidores possam, mercê de uma melhor informação, escolher com conhecimento de causa e de uma maneira responsável no plano ambiental e social os géneros alimentícios e bem assim os produtos e serviços os mais vantajosas e correspondentes ao melhor dos seus objectivos em função do modo de vida e de forma a reforçar a sua confiança;
- reforçar as capacidades das associações de consumidores: formação com vista ao desenvolvimento das competências e dos saberes, constituição de redes e conagração de esforços para a consecução de objectivos comuns.

A análise de impacto revela a necessidade de empreender uma acção mais larga e sustentada em qualquer dos domínios. Para tal é indispensável dispor de meios que ora inexistem.

De molde a constituir uma base de conhecimentos que se ocupe, por exemplo, dos prejuízos sofridos pelos consumidores, a segurança dos serviços, a satisfação dos consumidores e a sua confiança no mercado, dos serviços de interesse geral ou da sociedade da informação, é indispensável realizar um trabalho de investigação mais importante do que o que se fez até ao momento.

A formação das associações de consumidores e a informação dos cidadãos exigem esforços sustentados que vão para além do que permitem os recursos actuais.

A cooperação em matéria de controlo para aplicação da legislação, aí se abrangendo a edificação de redes e a formação de quantos têm por missão fazer respeitar a lei, é necessária para assegurar nas melhores condições a vigência e a aplicação transfronteiriça das regras, o que comportará naturalmente encargos financeiros.

É indispensável se carreguem meios suplementares para a prossecução de uma política de sustentação das associações de consumidores em uma Europa alargada. Impõe-se se disponha de recursos financeiros bem superiores aos dos actuais orçamentos de molde a dar sequência à estratégia 2002-2006 e pôr em relevo os desafios esboçados precedentemente.

A execução do programa e a gestão dos reclamados recursos suplementares ter-se-ão de apoiar em uma organização eficaz e estruturada. A solução que apresenta a melhor relação *custo / eficácia* consiste em tornar extensiva a **agência executiva para a saúde à problemática do consumo**, de molde a nela incluir um serviço expressamente incumbido da política de consumidores.

4. Perspectiva crítica

Os objectivos a que visa o projecto de **PLANO DE ACÇÃO** parece situarem-se muito aquém das expectativas.

A razão de ser e os fundamentos da estratégia de 2002-2006 tecidas ainda na vigência da Comissão Europeia a que presidira Romano Prodi e que corresponderia à anterior legislatura, abandonados que foram, cavam uma brecha no sistema que o novo desenho da estratégia 2007-2013 parece não preencher ou recompletar de todo.

A adjunção **saúde / consumidores** parece conduzir a uma maior fragilidade da política de consumidores, enquanto tal. Expressão que deve ser entendida em termos hábeis, já que o **direito à saúde e segurança** constitui um dos pilares da carta de direitos do consumidor.

Nem sequer se nos afigura haverem sido assimiladas as conclusões do “*parecer de iniciativa*” intitulado “*A Política de Consumidores após o Alargamento da U. E.*”, que surge com a chancela do português Jorge Pegado Liz, mui ilustre conselheiro do **CESE – Comité Económico e Social Europeu** – e que o órgão, com a sensibilidade que lhe é peculiar,

aprovara por quase unanimidade, em 10 de Fevereiro de 2005, já que dos 97 titulares, só dois se abstiveram, votando concordantemente 95 dos seus membros.

As conclusões que nele se expressam merecem o aplauso de quem se consagra à temática em apreço, afigurando-se-nos não haverem sido tidas em consideração na proposta de decisão em análise, ao menos em segmentos relevantes, como se apreciará.

Do seu teor, realce para:

- “A promoção, a participação, a protecção e a defesa dos consumidores devem constituir um objectivo permanente de todas as políticas da União Europeia, como verdadeiro direito da cidadania europeia.

- Com o alargamento a mais de dez Estados-membros, onde, na sua maioria, a protecção dos consumidores é uma questão relativamente nova, haverá que repensar toda a política dos consumidores em termos da sua adequação à nova realidade de um mercado com cerca de 500 milhões de consumidores.

- À União Europeia e às suas instituições cabe um papel decisivo no estabelecimento das prioridades na reformulação do quadro legal e institucional e dos programas de acções indispensáveis para assegurar uma efectiva política dos consumidores que assegure e realize aqueles objectivos.

- O CESE, com o presente parecer de iniciativa, propõe-se contribuir para a definição de uma tal política, como intérprete das preocupações da sociedade civil e tendo em especial conta a participação dos representantes oriundos dos novos Estados-membros.

- O CESE é de parecer que as prioridades imediatas, em termos de política de consumidores, são:

- A consolidação do acervo comunitário, num esforço de simplificação e codificação

- A efectiva aplicação do direito legislado e adequadamente transposto, e o seu estrito controlo

- A implementação da directiva-quadro sobre as práticas comerciais desleais

- Um esforço urgente no sentido de melhor informação e educação dos consumidores

- A consideração da efectiva integração da política dos consumidores nas restantes políticas quer ao nível comunitário quer ao nível nacional

- O apoio às organizações de consumidores com vista à realização de análise de produtos e troca de informações sobre a sua qualidade.

- O CESE defende que organizações representativas dos consumidores fortes e independentes constituem a base para uma efectiva política de defesa, promoção e participação dos consumidores.

- O CESE entende que, para esse efeito, é necessário garantir que as organizações de consumidores sejam adequadamente financiadas para o desenvolvimento de acções, programas, projectos e iniciativas.

- O CESE é de opinião que a definição de critérios de representatividade e de participação das organizações de consumidores poderá contribuir decisivamente para uma maior eficácia da política dos consumidores.

- O CESE entende que, de forma gradual e sem se perder de vista a necessidade de manter o equilíbrio dos interesses em causa, se deverá prosseguir ou dar início a novas iniciativas legislativas, destacando os seguintes domínios:

- Segurança de serviços e responsabilidade de prestação de serviços defeituosos

- Serviços *essenciais* de interesse geral

- Protecção da saúde e da segurança

- Maior segurança nos pagamentos electrónicos e na utilização da *internet*

- Sobreendividamento das famílias

- Meios de pagamento

- Direito dos contratos

- Acesso à justiça e ao espaço judiciário único.

- Por outro lado, o CESE é de entendimento que deveria ser revista e compatibilizada entre si vária legislação comunitária já existente, em ordem a adequá-la ao novo mercado único alargado, destacando, em especial, as seguintes áreas:

- Responsabilidade do produtor

- Vendas ao domicílio, vendas à distância, comércio electrónico e promoção de vendas

- Cláusulas abusivas

- Crédito ao consumo
- Garantias na venda de bens e serviços
- O CESE lembra a sua proposta de criar um Instituto Europeu de Investigação para a Protecção do Consumidor para proporcionar a base de conhecimento indispensável para a política dos consumidores.
- O CESE apela aos Estado-membros para que considerem a protecção, a defesa, a promoção e a participação dos consumidores como uma prioridade a considerar em todas as suas políticas.
- O CESE recomenda à Comissão que tenha presente as propostas e sugestões constantes do presente parecer na definição das novas orientações em matéria de política dos consumidores e que proceda à divulgação periódica de relatórios sobre a situação do consumo e dos consumidores na Europa”.

Na realidade, enorme distância haverá que ser calcorreada em vista de uma autêntica, autónoma e genuína política de consumidores na vertente estrita por que se espraia, saúde à parte.

Conquanto a preocupação de se imbricar a política dos consumidores nas demais políticas, como se revelou em um dos anexos *infra*, se torne meritória, o fenómeno não poderá de todo o modo constituir pretexto para subverter a real valia de ambas as vertentes, desvalorizando-se o segundo termo da equação.

Há que promover hérculeo esforço de molde a consubstanciar

- a **EDUCAÇÃO** e a **FORMAÇÃO** e bem assim
- a **INFORMAÇÃO** ao consumidor

na trave mestra da acção mais ampla da União Europeia em sede de promoção dos interesses do consumidor.

No que tange à **PROTECÇÃO DO CONSUMIDOR**, impor-se-ia o desencadeamento de adequadas acções tendentes à consecução de

- um acervo normativo congruente (simplificação e tendência para a codificação)
- instituições que medeiam conflitos e dirimam litígios de modo consequente
- uma instituição que, em racional aproveitamento de recursos económico-financeiros, se ocupe da investigação em ordem ao reforço do estatuto do consumidor

– uma outra – ao estilo das novas Agências – que avoque as tarefas de execução a nível europeu das políticas estritamente a cargo da Comissão.

No que tange ao acervo normativo, urge ter a percepção dos domínios de intervenção que se impõem, para que da norma à sua efectiva aplicação não distem abismos insusceptíveis de superação.

O acesso à informação e o acesso à justiça constituem prioridades marcantes que mister é se não percam de vista.

A denegação de justiça principia em geral na ignorância dos direitos e prolonga-se na inacessibilidade dos consumidores a instâncias em que de modo célere, seguro e tendencialmente gratuito ou em que prepondere a moderação de custos, se dirimam conflitos e se dispense, afinal, justiça, como elementarmente se impõe.

O Comité, ante as insuficiências detectadas, elaborou um parecer de iniciativa, a 20 de Maio de 2005, intitulado “Quadro Jurídico para a Política de Consumidores”, que será objecto de discussão em 16 de Setembro próximo, em Bruxelas.

[...]

CAP. IX PROGRAMA DE ACÇÃO 2014 – 2020

1. Contexto geral

Os principais problemas que se pretende resolver através do financiamento de acções ao abrigo do novo Programa estão agrupados nas quatro categorias seguintes:

i) Segurança: diferenças entre os Estados-Membros na aplicação da legislação em matéria de segurança dos produtos e presença de produtos não seguros no mercado único; riscos ligados à globalização da cadeia de produção; segurança dos serviços; falta de uma estrutura de coordenação adequada a nível da UE capaz de garantir o melhor valor para o co-financiamento da UE.

[...]

ii) Informação e educação: falta de dados e análises fiáveis e de boa qualidade sobre o funcionamento do mercado único para os consumidores; insuficiente capacidade das organizações de consumidores, incluindo falta de recursos e de conhecimentos especializados, nomeadamente nos

novos Estados-Membros; falta de informações transparentes, comparáveis, fiáveis e de fácil utilização para os consumidores, em particular para os casos transfronteiras; falta de conhecimentos e de compreensão, tanto pelos consumidores como pelos retalhistas, dos principais direitos dos consumidores e das principais medidas de protecção; insuficiência dos actuais instrumentos da UE em matéria de educação do consumidor, especialmente no que diz respeito à evolução no ambiente digital.

[...]

Ao mesmo tempo, o novo Programa, com as suas quatro prioridades – segurança, informação e educação, direitos e reparação, e aplicação da legislação (SIDE) –, precisa de ter em conta os novos desafios societais que têm vindo a adquirir maior importância nos últimos anos.

Entre eles incluem-se: a crescente complexidade do processo de tomada de decisão dos consumidores, a necessidade de adoptar padrões de consumo mais sustentáveis, as oportunidades e ameaças representadas pela digitalização, o aumento da exclusão social e do número de consumidores vulneráveis, e o envelhecimento da população.

[...]

2. Objectivos da proposta

O objectivo do Programa Consumidores consiste em apoiar o objectivo político de colocar no centro do mercado único o consumidor no pleno uso dos seus direitos. Para alcançar este objectivo, o Programa irá contribuir para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, para além de promover o direito destes à informação, à educação e à organização em defesa dos seus interesses. O Programa irá complementar, apoiar e monitorizar as políticas dos Estados-Membros.

As acções empreendidas permitirão apoiar os quatro objectivos específicos seguintes:

[...]

ii) Informação e educação: melhorar a educação e a informação dos consumidores e sensibilizá-los para os seus direitos, com o intuito de desenvolver uma base de informações para a política dos consumidores e de prestar apoio às organizações de consumidores;

[...]

3. Valor acrescentado das acções

[...]

ii) Informação e educação

A monitorização do mercado de consumo ajuda a identificar insuficiências nos mercados nacionais e os obstáculos no mercado interno que podem ser eliminados com reformas que estimulem a inovação e a concorrência. Em geral, os dados são concebidos com suficiente solidez e representatividade para poderem ser utilizados não só na UE mas também a nível nacional, comportando assim alguns ganhos de eficiência à escala da UE e permitindo aos Estados-Membros proceder a avaliações comparativas.

Encorajar uma representação forte e coerente do movimento dos consumidores a nível da EU permite a consolidação do contributo dos consumidores para a elaboração das políticas da UE, para as instituições da UE e para os diálogos à escala da UE. Ao mesmo tempo, garante a capacitação directa de organizações particularmente frágeis dos novos Estados-Membros e o apoio a estas organizações. As acções de reforço das capacidades das organizações nacionais de consumidores contribuem para o desenvolvimento de redes transnacionais entre os participantes, nomeadamente no que diz respeito à tutoria e à avaliação pelos pares.

As iniciativas de informação e de formação dos consumidores à escala da UE melhoram os conhecimentos e a confiança dos consumidores nas transacções transfronteiras, contribuindo, assim, para a realização do mercado único. Estas iniciativas facilitam a partilha de boas práticas entre Estados-Membros e contribuem também para a criação de uma fonte fidedigna e coerente de informação/educação a nível da UE.

[...]

4. O programa em curso de execução no seio da União Europeia (2014/2020), a tal propósito estabelece imperativamente:

4.1 Generalidades

A acção da UE em prol dos consumidores materializou-se inicialmente numa série de planos de acção encetada pela Resolução do Conselho de 14 de abril de 1975. Após a conclusão do mercado único, os objectivos da política dos consumidores têm agora de ser considerados como um

dos principais domínios políticos da UE. O programa de acção da UE no domínio da política dos consumidores assenta em duas medidas: A Agenda do Consumidor Europeu, que constitui a nova estratégia para a política dos consumidores da UE, em consonância com a estratégia de crescimento da UE, a Estratégia Europa 2020, e o programa «Consumidores» para 2014-2020, enquanto quadro financeiro que complementa a estratégia.

A agenda do consumidor cumpre quatro objectivos principais:

– [...]

– promover o conhecimento (melhorar a informação e sensibilização tanto dos consumidores como dos comerciantes no que se refere aos direitos e interesses dos consumidores e melhorar o conhecimento dos consumidores e a sua capacidade de participar mais eficazmente no mercado);

–[...]”

A agenda do consumidor identifica ainda desafios, como avançar no sentido de um consumo mais sustentável e responder às necessidades específicas dos consumidores vulneráveis.

A Comissão considera que a simplificação e a melhoria do contexto regulamentar em matéria de defesa dos consumidores constituirá, no futuro, um dos principais objectivos, envolvendo muitas directivas, decisões em matéria de jurisprudência e diversas normas dos próprios Estados-membros. Em Fevereiro de 2007, a Comissão apresentou um Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor, abrangendo oito directivas neste domínio. Sempre que possível, a modernização e simplificação das normas vigentes poderá beneficiar os consumidores, ao permitir-lhes acesso a uma maior gama de produtos a melhores preços, reduzindo ao mesmo tempo os encargos das empresas.

A fim de reforçar a confiança dos consumidores no mercado único, o Ato para o Mercado Único, de Abril de 2011, apresentou uma série de medidas com propostas em matéria de resolução alternativa de litígios, recurso colectivo e direitos dos passageiros. Em Outubro de 2012, a Comissão apresentou um novo conjunto de medidas para adopção (o Acto para o Mercado Único II), centrado numa revisão da segurança geral dos produtos, das normas de fiscalização do mercado e incluindo uma iniciativa sobre contas bancárias. Esta última garantiria maior

transparência e comparabilidade em matéria de taxas aplicáveis às contas bancárias e tornaria mais fácil para os consumidores a mudança das contas bancárias.

4.2 Medidas sectoriais

1. [...]

4.3 Educação dos consumidores

A UE organizou acções de educação dos consumidores a vários níveis, nomeadamente através da inclusão gradual da educação dos consumidores nos programas do ensino primário e secundário. A Agenda Europa é uma agenda escolar que se destina a estudantes do ensino secundário, com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos. Contém informações para os jovens sobre questões relacionadas com a UE, incluindo os seus direitos enquanto consumidores. Neste contexto, a Comissão lançou igualmente programas de formação de professores e apoiou a criação de cursos de mestrado em política dos consumidores. A ferramenta interactiva e em linha de educação do consumidor “Dolceta” (www.dolceta.eu) está disponível em todos os Estados-membros e em todas as línguas oficiais da UE. Destina-se não apenas a formadores e professores, mas também a consumidores esclarecidos e abrange, entre outros, os direitos básicos dos consumidores, segurança de produtos e literacia financeira.

[...]

CAP. X CONCLUSÕES

1. **EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO** ou a **EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR**, enquanto tal, constitui um dos pilares estruturantes de qualquer política de consumidores.

2. Desafortunadamente, parece não constar das preocupações dos “responsáveis” políticos, entre nós e noutros quadrantes do globo...

3. O que transforma os consumidores em “*carne para canhão*” num mercado povoado de agentes inescrupulosos que – quais predadores impenitentes – transformam os consumidores em presas fáceis para as suas ignominiosas estratégias que, por indignas, convocam *urbi et orbi* a repulsa das gentes de boa vontade...

4. Para quando um rebate de consciência dos “senhores” que “governam” “este mundo” e uma decisiva intervenção em domínio tão fundamental no quadro dos programas escolares?

5. Será que não há resposta para este candente problema que a tantos atinge e a todos afecta?

Nota: o presente artigo constitui a recopilação de excertos da obra “Direito Europeu do Consumo” que o autor deu à estampa em 2007 (Editora Juruá, Curitiba, Brasil).

Notas

* Mário Frota. Fundador e presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo – APDCProfesseur à l’Université de Paris XII (1991/2006). Diretor do CEDC – *Centro de Estudos de Direito do Consumo, de Coimbra*. Diretor da RPDC – *Revista Portuguesa de Direito do Consumo, de Coimbra*. Presidente do Conselho Diretor da Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo. Antigo Presidente do Conselho de Administração do CICAP – *Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto*, em representação da Câmara Municipal do Porto. Presidente da *Comissão de Instalação do Centro de Estudos Euro-Latino-Americano de Direito do Consumo*, Coimbra/São Paulo. Fundador e primeiro presidente da AIDC – *Association Internationale du Droit de la Consommation*, Bruxelles. Fundador e primeiro Vice-Presidente da AEDEPh – *Association Européenne de Droit et Economie Pharmaceutiques*, Paris.

1. Da Comunicação da Comissão Europeia realce para as passagens que cumpre reproduzir:

“O novo Tratado reconhece também explicitamente as crescentes interligações entre os interesses dos consumidores e outros interesses do mercado e da política pública.

O n. 2 do artigo 153 é uma cláusula “horizontal” que obriga as Instituições da UE a tomar em consideração as exigências em matéria de defesa dos consumidores na definição e na aplicação de outras políticas e actividades da Comunidade.

O n. 3 do artigo 153 prevê medidas legislativas e outras a adoptar no âmbito da realização do mercado interno, com base na revisão do artigo 100 A, agora artigo 95, ou medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-Membros, com base no n. 3, alínea b) do artigo 153.

Em ambos os casos, aplica-se o procedimento de co-decisão.

Importa notar que o artigo 95 impõe que o legislador se baseie num nível de protecção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos.”

Outros artigos do Tratado são relevantes para a política dos consumidores. Por

exemplo, a importância das questões de saúde é confirmada pela nova redacção do artigo 152 sobre Saúde Pública, cuja aplicação está relacionada com o artigo 153.

O novo artigo 65, concretamente a alínea c), respeitante à boa tramitação das acções cíveis, é pertinente em matéria de acesso à justiça para os consumidores. Pertinente também continua a ser o artigo 28 do Tratado (ex artigo 30)."

2. Cfr. COM(2001) 531 final, de 2 de Outubro de 2001.
3. Cfr. Comunicação da Comissão COM (2000) 154 final, de 9 de Fevereiro de 2000: objectivos estratégicos 2000-2005 – “Configurar uma nova Europa”.
4. No plano, porém, de que se trata, a **segurança alimentar** não é considerada: **“a estratégia apresentada não abrange as questões de segurança dos alimentos**; as questões alimentares são agora abordadas separadamente, com uma agenda legislativa própria.
O Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos, adoptado em Janeiro de 2000 (COM (1999) 719 final) inclui propostas para um importante programa de reforma legislativa neste domínio”.
5. Os princípios que se enunciam acham-se, afinal, inscritos nos artigos 153 e 195 do Tratado que institui a Comunidade Europeia.
6. REACH é o acrónimo de **R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals, programa que visa assegurar, no plano de que se trata, o registo, a avaliação e autorização de substâncias químicas fiáveis em homenagem à saúde e segurança dos consumidores.

Referências

- FROTA, Mário. *Política de Consumidores na União Europeia e seus reflexos no Direito Europeu do Consumo*, Almedina, Coimbra, 2004.
- _____. *Direito Europeu do Consumo*, Juruá, Curitiba, 2007.
- PEGADO LIZ, Jorge. *Introdução ao direito e à política de consumo*. Notícias Editorial, Lisboa, 1999.
- PORTUGAL FROTA, Ângela Maria M. S. *Dos direitos dos consumidores, sua projecção interdisciplinar*. Coimbra, Centro de Publicações da apDC, 1995.